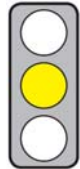


Stand: 26.04.2011

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will die Politik der Mitgliedstaaten in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) koordinieren und finanziell fördern.

Betroffene: Eltern, Kinderbetreuungseinrichtungen, Mitgliedstaaten, Bundesländer.



Pro: Bildungsinvestitionen generieren die größte Rendite, wenn sie in die FBBE fließen.

Contra: (1) Die geplante Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politik kann zu einem faktischen Handlungszwang führen und so die Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedstaaten – in Deutschland der Bundesländer – einschränken.

(2) Eine EU-Förderung von Infrastrukturprojekten und Betreuerfortbildungen ist allenfalls in jenen Mitgliedstaaten vertretbar, deren finanzielle Leistungsfähigkeit auf absehbare Zeit keine solide FBBE ermöglicht.

(3) Die FBBE-Politik darf die private Entscheidung für oder gegen eine Berufstätigkeit beider Elternteile nicht beeinflussen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 66 vom 17. Februar 2011: **Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung:** der bestmögliche Start für unsere Kinder in die Welt von morgen

Kurzdarstellung

► Allgemein

- Nach Auffassung der Kommission bildet frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) „das Fundament für erfolgreiches lebenslanges Lernen, soziale Integration, persönliche Entwicklung und spätere Beschäftigungsmöglichkeit“ (S. 1).
- Die Mitgliedstaaten haben im Rat als rechtlich unverbindliches Ziel bestimmt, dass 95% der Kinder ab dem vierten Lebensjahr Zugang zur FBBE haben sollen.
- Die EU-Bildungsminister haben mehrfach (u.a. Ratstagungen vom 13.11.2006, 21.11.2008 und 12.05.2009) den Wunsch geäußert, bei der Entwicklung und Verbesserung von bildungspolitischen Konzepten enger zusammenzuarbeiten.
- Inhalte der Mitteilung: Die Kommission
 - erläutert die Vorteile der FBBE,
 - schlägt Themen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Zugang und Qualität der FBBE vor,
 - kündigt konkrete eigene Maßnahmen an, und
 - schlägt vor, dass die EU die FBBE finanziell fördert.

► Vorteile der FBBE

- Für die FBBE spricht:
 - Die positiven Auswirkungen der FBBE auf Kinder aus armen Familien sind doppelt so groß wie auf Kinder aus vermögendere Familien.
 - Die FBBE kann eine Reihe von Bildungsproblemen kostengünstiger beseitigen als spätere Maßnahmen, wie spezieller Förderunterricht.
 - Gegenwärtige Investitionen zur Verbesserung der FBBE verringern zukünftige Kosten im Gesundheits-, Sozial- und Justizsystem.
 - Bei Kindern mit Migrationshintergrund hat eine gute FBBE „signifikante positive Auswirkungen auf den späteren Bildungserfolg und das Einkommen sowie [...] kriminelles Verhalten“ (S. 6).
 - Die FBBE ist eine gute Möglichkeit, Kinder mit sonderpädagogischem Betreuungsbedarf zu integrieren.
 - Die FBBE erleichtert es Eltern, Familie und Beruf zu vereinbaren.
- Eine gute FBBE kann dazu beitragen, zwei Kernziele der Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] – Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher um 10% und Verringerung der von Armut bedrohten Menschen um 20 Millionen – zu erreichen.
- Die Kommission stellt fest, dass es in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Modelle zur Finanzierung gibt, von ausschließlich öffentlicher Finanzierung bis zu ausschließlich privater Finanzierung.

Privat finanzierte Einrichtungen sind nach Ansicht der Kommission zwar geeignet, die öffentlichen Ausgaben zu begrenzen, und bieten gleichzeitig den Eltern eine bessere Auswahl und Kontrolle. Allerdings sollten auch privatfinanzierte Einrichtungen Kindern aus sozial schwachen Familien zugänglich sein. Denn diese Kinder benötigen den Zugang zur FBBE am meisten.

► **Mögliche Themen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Zugang zur FBBE**

- Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam Wege suchen, wie sie die FBBE zur Verbesserung der Integration und zur Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher nutzen können.
- Die Mitgliedstaaten sollten sich darüber verständigen, wie sichergestellt werden kann, dass die FBBE insbesondere für Kinder mit Migrationshintergrund und solche aus sozial schwachen Familien erschwinglich ist. Zudem könnten „Teilnahmeanreize für benachteiligte Familien“ (S. 11) geschaffen und das Angebot besser auf die familiären Bedürfnisse angepasst werden.
- Die Mitgliedstaaten könnten untersuchen, welche Vorteile eine an die Allgemeinheit gerichtete FBBE im Gegensatz zu einer zielgruppenspezifischen FBBE bietet und welche Auswirkungen sie hat.
- Die Mitgliedstaaten sind gefordert, effiziente Finanzierungsmodelle zu entwickeln und dabei das richtige Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Investitionen zu finden.

► **Mögliche Themen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Qualität der FBBE**

- Die Mitgliedstaaten könnten die FBBE so ausgestalten, dass kognitive Elemente (z.B. Lese-, Rechen- und Schreibkompetenz) und nicht-kognitive Elemente (z.B. Ausdauer, Motivation und soziales Verhalten) in einem ausgewogenen Verhältnis vermittelt werden.
- Die Kommission beobachtet einen Trend, eher den Bildungsauftrag als den Betreuungsauftrag an qualifizierte Mitarbeiter zu übertragen, was zu einer ineffizienten FBBE führt. Die Mitgliedstaaten könnten deshalb FBBE-Systeme entwickeln, in denen Betreuung, Bildung und Erziehung integriert sind.
- Die Mitgliedstaaten könnten zudem evaluieren, welche Qualifikationen für welche Aufgaben erforderlich sind, und die Professionalisierung der FBBE-Mitarbeiter fördern.
- Auch könnten sich die Mitgliedstaaten darüber verständigen, wie qualifizierte Mitarbeiter für die FBBE gewonnen und gehalten werden können.
- Die Kommission stellt besorgt fest, dass fast alle FBBE-Mitarbeiter Frauen sind. Die Mitgliedstaaten könnten diese Berufe anders gestalten und für Männer attraktiv machen.
- Die Kommission sieht Verbesserungsmöglichkeiten bei der Gestaltung des Übergangs des Kindes von der Familie in die FBBE und beim Wechsel zwischen den verschiedenen Bildungsstufen.
- Die Kommission hält es für zweckmäßig, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den beteiligten Akteuren einen „Rahmen“ zur Qualitätssicherung entwickeln. In diesem sollten neben dem pädagogischen Konzept auch pädagogische Standards und Qualitätsanforderungen an Mitarbeiter der FBBE definiert werden.

► **Konkrete Maßnahmen der Kommission**

- Die Kommission will die Mitgliedstaaten im Rahmen der „offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) bei der „Identifizierung, Analyse und Verbreitung wirksamer Politikansätze“ (S. 5) für die FBBE unterstützen. Mit der OMK entwickeln EU und Mitgliedstaaten gemeinsam Maßnahmen, die für die Mitgliedstaaten nicht zwingend sind, sondern nur empfehlenden Charakter haben.
- Der strategische Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) soll bei der Koordinierung der FBBE ebenfalls berücksichtigt werden.

► **Finanzielle Förderung durch die EU**

- Die Kommission will mit bestehenden Programmen insbesondere folgende Projekte finanziell fördern:
 - Infrastrukturprojekte sowie die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern der FBBE (mit Strukturfondsmitteln),
 - grenzüberschreitende Projekte für die Entwicklung neuer FBBE-Konzepte (mit Mitteln aus dem Programm für lebenslanges Lernen),
 - die Erforschung, Analyse und Entwicklung der wirksamsten Maßnahmen zur Verbesserung der FBBE (mit Mitteln aus dem 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission stellt fest, dass es sich bei der FBBE „um einen Bereich handelt, der hauptsächlich in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fällt“ (S. 3). Ihr eigenes Tätigwerden begründet sie mit dem Wunsch der Mitgliedstaaten nach Koordination durch die EU.

Politischer Kontext

Die EU-Bildungsminister haben am 12. Mai 2009 beschlossen, dass bis zum Jahr 2020 mindestens 95% der Kinder ab dem vierten Lebensjahr frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung erhalten sollen. Derzeit haben, so die Mitteilung, EU-weit 92,3%, in Deutschland 95,6% dieser Kinder Zugang zu FBBE. Um das 95%-Ziel zu erreichen, haben die Mitgliedstaaten die Kommission mit der Koordinierung des Austauschs bewährter Verfahren zur Verbesserung der FBBE beauftragt. Ergebnis ist die vorliegende Mitteilung. Die EU-Bildungsminister werden über die Vorschläge der Kommission im Mai 2011 beraten.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Bildung und Kultur
Konsultationsverfahren: Nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Derzeit wird kontrovers diskutiert, (1) ob der Staat oder Private die FBBE-Einrichtungen anbieten sollte, (2) ob die Teilnahme an der FBBE verpflichtend oder freiwillig sein sollte und (3) wie die FBBE finanziert werden kann. Letztlich muss jede Gesellschaft – also jeder Staat – diese Fragen für sich beantworten. **Eine EU-weit einheitliche Ausgestaltung der FBBE verbietet sich schon wegen der unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Präferenzen in den Mitgliedstaaten.**

Statt Kinderbetreuungseinrichtungen selbst zu betreiben, sollte der Staat den Betrieb Privaten überantworten. Denn dies ermöglicht Wettbewerb zwischen den Einrichtungen und damit bessere Preis-Leistungs-Verhältnisse. Ein Nebeneinander beider Systeme führt zumindest dann zu ordnungspolitisch bedenklichen Wettbewerbsverzerrungen, wenn der Staat den Besuch der staatlichen Einrichtung subventioniert, den Besuch der privaten hingegen nicht.

Auf die Frage, ob die Teilnahme an der FBBE verpflichtend oder auf freiwilliger Basis erfolgen sollte, gibt es keine eindeutige Antwort. Für eine verpflichtende Teilnahme spricht, dass gerade diejenigen Kinder gefördert werden sollten, deren Eltern nicht in der Lage sind, die Bedeutung der Bildung und die Fähigkeiten ihrer Kinder richtig einzuschätzen, und die deshalb möglicherweise falsche Entscheidungen über deren Bildungsweg treffen. Eine Teilnahmepflicht eröffnet diesen Kindern daher größere Entwicklungsmöglichkeiten in ihrem späteren Leben. Außerdem liegt es im gesellschaftlichen Interesse, dass möglichst alle Kinder zu Beginn der Schulpflicht auch tatsächlich schulfähig sind. Gegen die Teilnahmepflicht spricht, dass die individuelle Freiheit eingeschränkt wird. Dieses Argument relativiert sich allerdings in dem Maße, wie vorausschauende Eltern ihren Kindern ohnehin die FBBE ermöglichen.

Die Kommission räumt zwar ein, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, über die Art der Finanzierung von FBBE-Einrichtungen zu befinden. Sie hält aber gleichzeitig die ausschließlich private Finanzierung für problematisch, soweit dadurch Kinder aus sozial schwachen Familien an der Teilnahme gehindert werden. Da diese eine der wichtigsten Zielgruppen sind, sollten die Mitgliedstaaten in der Tat dafür sorgen, dass diese Folge nicht eintritt. Das Problem lässt sich allerdings auch über Bildungsgutscheine lösen und erfordert daher nicht zwingend eine staatliche Finanzierung der Einrichtungen.

Die angekündigte finanzielle Unterstützung durch die EU bei Infrastrukturmaßnahmen und der Fortbildung der Betreuer birgt die Gefahr, dass knappe Ressourcen in falsche Bahnen gelenkt werden. Denn die für den Aufbau der FBBE Verantwortlichen – in der Regel die Gemeinden – werden dazu verleitet, die Infrastruktur- und Bildungsmaßnahmen so zu konzipieren, dass sie den zentralen Förderrichtlinien der EU entsprechen, um möglichst viele EU-Fördermittel zu erhalten. Die eigentlich vorrangige Berücksichtigung der regional sehr unterschiedlichen Bedürfnisse tritt dahinter zurück. **Eine finanzielle Unterstützung könnte allenfalls für Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden, deren finanzielle Leistungsfähigkeit auf absehbare Zeit keine solide FBBE ermöglicht.** Diese projektbezogene Unterstützung muss allerdings frei von Vorgaben für das regionale FBBE-Konzept sein und sollte im Rahmen des Strukturfonds finanziert werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Grundannahme der Kommission, **dass frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) das Fundament für die gesamte weitere Entwicklung des Menschen bildet, ist in der Wissenschaft unbestritten. Ebenso ist unter Bildungsökonomien unstrittig, dass Bildungsinvestitionen die höchste Rendite erzielen, wenn sie in die FBBE fließen.** Denn insbesondere die Lernfähigkeit wird verbessert, woraus höherwertige Bildungsabschlüsse und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten resultieren. Daher sollte möglichst jedes Kind Zugang zur FBBE haben.

Studien, die einen Nettogewinn durch FBBE-Programme nachweisen, deuten auf bisher nicht genutzte Potenziale im Humankapitalbereich hin. Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, in welchen Dimensionen sich diese Potenziale bewegen: So haben 2010 in Deutschland 14% der ausländischen Kinder die Schule ohne Abschluss beendet, ungefähr doppelt so viele wie deutsche Kinder (Quelle: Handelsblatt vom 24.03.11). Unter den 25- bis 34-jährigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund hatten 2008 mehr als 37% keine abgeschlossene Berufsausbildung, gegenüber knapp 11% der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (Quelle: Integrationsbericht 2010). Da eine qualifizierte FBBE den späteren Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen verbessern kann, erweitert sie auch die individuellen Wahlmöglichkeiten.

Laut Kommission bietet eine flächendeckende FBBE zudem den Vorteil, dass sich beide Elternteile eher für eine Berufstätigkeit entscheiden können, wenn sie das Kind in guter Betreuung wissen. Dies ist zwar im Grunde richtig. Zwar spricht nichts gegen eine höhere Beschäftigungsquote, insbesondere von Frauen. **Die Entscheidung über die Berufstätigkeit beider Elternteile sollte** allerdings – ungeachtet der Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von Kinderbetreuung – **ohne lenkende Beeinflussung durch die Politik in der Familie getroffen werden** können.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Teilnahme an FBBE kann dazu beitragen, dem prognostizierten Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. So erhöht sich durch den Besuch einer Kinderkrippe die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, von 36% auf 50%. Noch deutlicher wird dies bei benachteiligten Kindern: Die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder von Eltern mit geringer Bildung oder mit Migrationshintergrund ein Gymnasium besuchen, steigt mit dem Krippenbesuch um zwei Drittel (Fritschi, Tobias und Oesch, Tom (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Bertelsmann Stiftung). 2009 hatten fast 30% der unter 20-jährigen Deutschen einen Migrationshintergrund (ifo-Schnelldienst 4/2011). Es ist also wichtig, dass die FBBE insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund erreicht.

Eine in Michigan durchgeführte Langzeitstudie über die Auswirkungen eines Vorschulprogramms für drei- bis vierjährige benachteiligte Kinder zeigt etwa, dass die Probanden durch das Programm insgesamt höhere Bruttolöhne erzielen konnten. Daraus resultieren höhere Steuereinnahmen. Zudem wurden geringere Kriminalitätsraten beobachtet. Die Gegenüberstellung sämtlicher Kosten und Nutzen, die durch das Programm entstanden sind, ergaben einen Nettogewinn von fast 230.000 US-Dollar pro Teilnehmer (Clive R. Belfield et al. (2006): The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Follow-Up, The Journal of Human Resources, XLI (1), S. 162-190).

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine gute FBBE wirkt sich positiv auf die Standortqualität aus. Denn Investoren finden mehr und besser qualifizierte Arbeitskräfte vor als in Wirtschaftsräumen mit ungenügender FBBE. Je höherwertig die FBBE ist, desto besser sind auch die späteren beruflichen Entwicklungs- und Fortbildungsmöglichkeiten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung einer qualitativ hochwertigen Bildung unterstützen und ergänzen (Art. 165 Abs. 1 AEUV). Dabei unterliegt sie allerdings Beschränkungen: Erstens muss die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems strikt beachtet werden (Art. 165 Abs. 1 AEUV). Zweitens ist EU-Handeln nur zulässig, soweit die verfolgten Ziele eine europäische Dimension haben (Art. 165 Abs. 2 AEUV). Drittens ist das EU-Handeln auf Empfehlungen und die Einrichtung von Förderprogrammen beschränkt, unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften (Art. 165 Abs. 4 AEUV).

Die von der Kommission angekündigten Maßnahmen bewegen sich zwar im Rahmen dieser Kompetenz. **Es besteht allerdings die Gefahr, dass durch die Erarbeitung umfassender Ansätze zur FBBE faktische Handlungszwänge geschaffen werden, die in Deutschland die Entscheidungsbefugnis der zuständigen Bundesländer einengen.**

Subsidiarität

Die Entwicklung von FBBE-Konzepten auf EU-Ebene ist mit dem Subsidiaritätsprinzip nur so lange zu vereinbaren, wie daraus keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten entsteht, diese Konzepte auch anzuwenden. Denn es liegt kein grenzüberschreitender Bezug vor. Zudem können die Mitgliedstaaten – in Deutschland die für die FBBE zuständigen Bundesländer – besser entscheiden, welche konkreten Maßnahmen mit den regionalen Besonderheiten am besten zu vereinbaren sind. Eine Ausnahme bilden Projekte aus Strukturfondsmitteln für die Entwicklung benachteiligter Regionen (Art. 176 AEUV).

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die „offene Methode der Koordinierung“ im Bereich der Bildungspolitik ist zwar juristisch vertretbar, weil die Mitgliedstaaten im Zweifel den restriktiv formulierten Schutz ihres Zuständigkeitsvorrechts (Art. 165 Abs. 1 AEUV) für sich beanspruchen können. Sie ist jedoch politisch fragwürdig, weil auch die freiwillige „Selbstbindung“ zu einem faktischen Umsetzungsdruck führt. Für Deutschland kommt hinzu, dass die Zuständigkeit für das Bildungswesen und die FBBE bei den Bundesländern liegt (Art. 70 Abs. 1 GG). Daher muss ein Vertreter der Bundesländer die Verhandlungen auf EU-Ebene führen (Art. 23 Abs. 6 GG).

Zusammenfassung der Bewertung

Investitionen in die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung generieren eine höhere Rendite als alle anderen Bildungsinvestitionen. Die Entscheidungen über den Betrieb und die Finanzierung der FBBE-Einrichtungen müssen allerdings von den Mitgliedstaaten getroffen werden. Die propagierte finanzielle Unterstützung für Infrastrukturprojekte und Fortbildungen der Betreuer muss auf jene Mitgliedstaaten beschränkt bleiben, deren finanzielle Leistungsfähigkeit auf absehbare Zeit keine solide FBBE ermöglicht. Sie darf nicht dazu führen, dass die Maßnahmen nicht am Bedarf, sondern an den Förderbedingungen ausgerichtet werden. In keinem Fall darf die FBBE die Entscheidung der Eltern für oder gegen eine Berufstätigkeit beeinflussen.